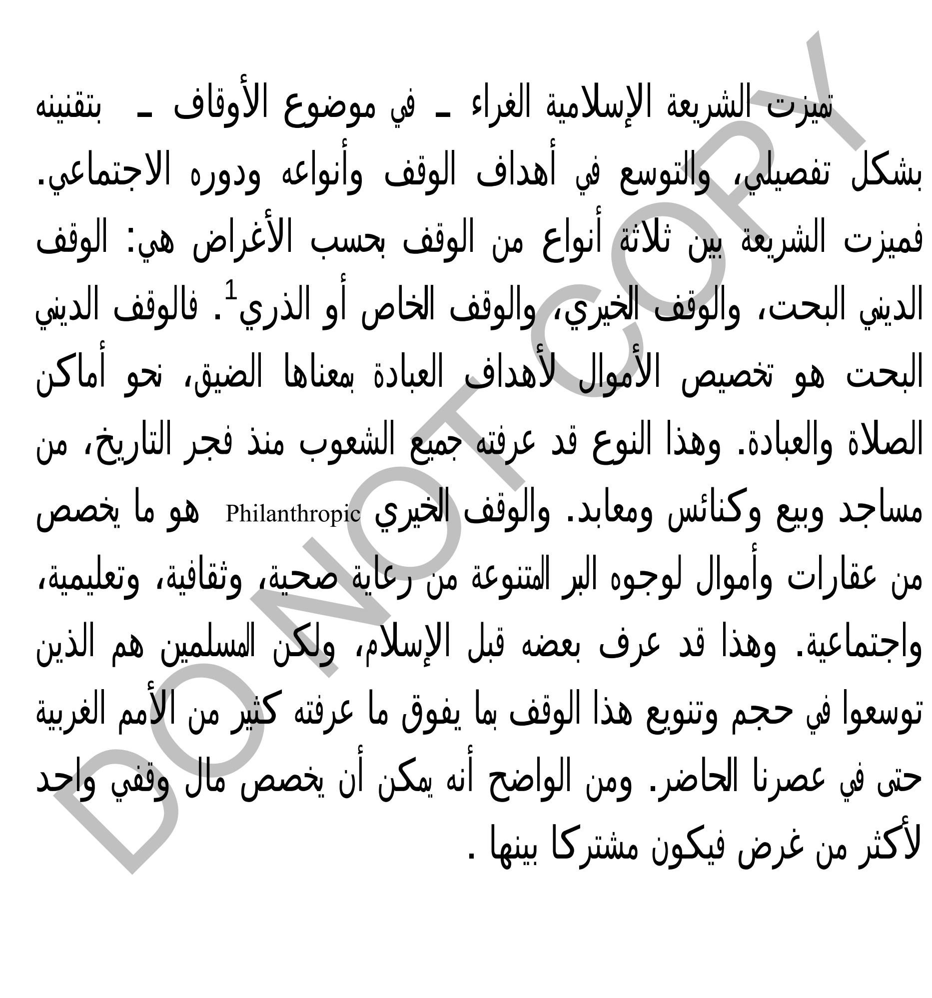
إدارة الأوقاف الاستثمارية

مقـــدمـة

تميزت الشريعة الإسلامية الغراء ـ في موضوع الأوقاف ـ بتقنينه بشكل تفصيلي، والتوسع في أهداف الوقف وأنواعه ودوره الاجتماعي. فميزت الشريعة بين ثلاثة أنواع من الوقف بحسب الأغراض هي: الوقف الديني البحت، والوقف الخيري، والوقف الخاص أو الذري[1]. فالوقف الديني البحت هو تخصيص الأموال لأهداف العبادة بمعناها الضيق، نحو أماكن الصلاة والعبادة. وهذا النوع قد عرفته جميع الشعوب منذ فجر التاريخ، من مساجد وبيع وكنائس ومعابد. والوقف الخيري Philanthropic هو ما يخصص من عقارات وأموال لوجوه البر المتنوعة من رعاية صحية، وثقافية، وتعليمية، واجتماعية. وهذا قد عرف بعضه قبل الإسلام، ولكن المسلمين هم الذين توسعوا في حجم وتنويع هذا الوقف بما يفوق ما عرفته كثير من الأمم الغربية حتى في عصرنا الحاضر. ومن الواضح أنه يمكن أن يخصص مال وقفي واحد لأكثر من غرض فيكون مشتركا بينها .



[1] لا شك أن كل وقف مهما كان غرضه هو خيري بمعنى من المعاني، ولا شك أن كل أعمال البر هي أيضاً أعمال دينية. ولكن التمييز بين الأنواع الثلاثة أمر ضروري للفوارق البينة فيما بينها.

أما الوقف الخاص أو الذري Family or Posterity Trust فهو ابتكار إسلامي محض، اخترعه صحابة الرسول  بعد أن سجل الخليفة الثاني عمر وقفه في خيبر وأشهد عليه، فقام كثير من الصحابة بوضع أوقاف من أملاكهم وحوائطهم، وكتب بعضهم فيها أنها لذرياتهم أولاً ثم لوجوه الخير العامة من بعد ذلك. وهذا النوع من الوقف ما عرفت بعض صوره المجتمعات الغربية، وبخاصة الولايات المتحدة إلا في العقود القليلة الأخيرة[2].

ومن البدهي أنك تجد ضمن كل من أنواع الوقف الثلاثة المذكورة مجموعتين من الأموال الوقفية. فهناك الأموال الوقفية التي تستعمل بنفسها في غرض الوقف. مثاله المسجد بمبناه ومفروشاته، والمدرسة بعقارها وتجهيزاتها، والمسكن المخصص للذرية بما فيه من أثاث، وذلك في أنواع الوقف الثلاثة على التوالي.

وهناك الأموال الاستثمارية التي تخصص عوائدها أو إيراداتها أو ثمراتها لتنفق على الغرض الوقفي. وبالتالي فإننا نجد أنفسنا أمام ستة أنواع من الأموال الوقفية.

---

[2] ويمكن للقارىء أن يضيف أنواع أخرى من الوقف تقوم على اشتراك الأغراض الثلاثة في نفس المال الوقفي فالوقف المشترك هو ما خصص جزء من إيراده لغرض خيري وجزء آخر للذرية.

وسنستبعد من هذه الورقة إدارة الأوقاف الدينية التي تستعمل لأغراضها نفسها، أي إدارة المساجد والزوايا والحسينيات وما شابه ذلك من أماكن للعبادة والتنسك. وسنستبعد كذلك الأوقاف الخيرية والخاصة التي يستعمل فيها مال الوقف لتحقيق أغراضه نفسها، نحو وقف المستشفيات الخيرية ودور الأيتام ودور السكنى العائلية، لأن إدارة هذه الأموال تعتمد على طبيعة الغرض الذي يخدمه الوقف والأساليب الإدارية الفنية الخاصة به. فإدارة الرُبُط على الثغور تختلف عن إدارة دور الأرامل والأيتام، وإدارة المشافي تختلف عن إدارة أماكن الاجتماع والتزاور والسهر (الديوانيات).

أما الأنواع الثلاثة الأخرى من الأوقاف وهي الأموال الاستثمارية التي تنفق ثمراتها أو عوائدها على الأغراض الدينية أو الخيرية أو الخاصة فهي تتشابه من حيث أهداف الإدارة وبالتالي أساليبها.

لذلك سنقسم هذه الورقة إلى قسمين

نعرض في القسم الأول بعض التجارب المعاصرة في إدارة أموال الأوقاف الاستثمارية. أما القسم الثاني فسيخصص لعرض نموذج تنظيمي/ إداري للأوقاف الإسلامية نرى أنه أكثر انسجاماً مع فكرة الوقف الإسلامية وروح شروط الواقف المألوفة، بل وما تتضمنه معظم نصوصها بشكل حرفي أحيانا.

القسم الأول

التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الاستثمارية

إن التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الإسلامية إنما نشأت نتيجة للواقع التي كانت تعيشه هذه الأوقاف في مطلع القرن العشرين والذي استمر إلى وقت قريب في بعض البلدان الإسلامية، وبشكل خاص العربية منها. ففي منتصف القرن الميلادي الماضي أنشأت الدولة العثمانية وزارة الأوقاف ثم أصدرت قانونا لتنظيم الأوقاف. ولا شك أنه كانت لذلك القانون مزايا وفوائد عديدة ولكن دور الحكومات بالنسبة للأوقاف ما زال يتزايد أبداً منذ ذلك الوقت حتى صارت الأوقاف الإسلامية تدار في بعض البلدان من قبل الأجهزة الحكومية مباشرة. وقد يكون للحكومات دوافع عديدة وراء الرغبة في السيطرة المباشرة على المساجد، باعتبارها أوقافاً، لتنظيم ورعاية ما يدور فيها من خطب جمعة ودروس ومواعظ. ولكن الإدارة الحكومية للأوقاف الاستثمارية جرتا إلى مستوى متدن من الإنتاجية أو الريعية لأسباب عديدة منها الفساد والإداري، وانعدام الدافع الذاتي، وضعف الموارد البشرية المتوفرة لوزارات الأوقاف، وقلة التمويل، وغير ذلك.

ولقد كان لتفشي الفساد وضعف الذمم لدى ُنظار ومتولي الأوقاف الاستثمارية ـ في بعض البلدان ـ تأثير كبير في دفع السلطة الحكومية إلى تولي أمر الأوقاف بنفسها. فعلى سبيل المثال، تنص المذكرة الإيضاحية

للمرسوم التشريعي رقم 28 تاريخ 1949/6/11 الذي بسط سيطرة الحكومة على جميع الأوقاف الخيرية في سورية على أن السبب الذي دعا إلى صدور المرسوم هو التذمر والشكوى بسبب سوء تصرف أكثر المتولين، وعدم تحقق رغبة الخير التي قصدها الواقفون، وإهمال مصالح المسلمين في تلك الأوقاف، وأنا "أصبحت مواردها مصدر رزق غير مشروع" وذلك إضافة إلى الحاجة إلى وضع أحكام جديدة لإدارة الأوقاف استدعاها تبدل الظروف والأحوال الاجتماعية والاقتصادية[3].

وسندرس في هذا القسم الأساليب التقليدية في إدارة الأوقاف والأساليب التجديدية الحديثة التي انتهجتها بعض البلدان الإسلامية.

أ ـ الأساليب التقليدية في إدارة الأوقاف الاستثمارية

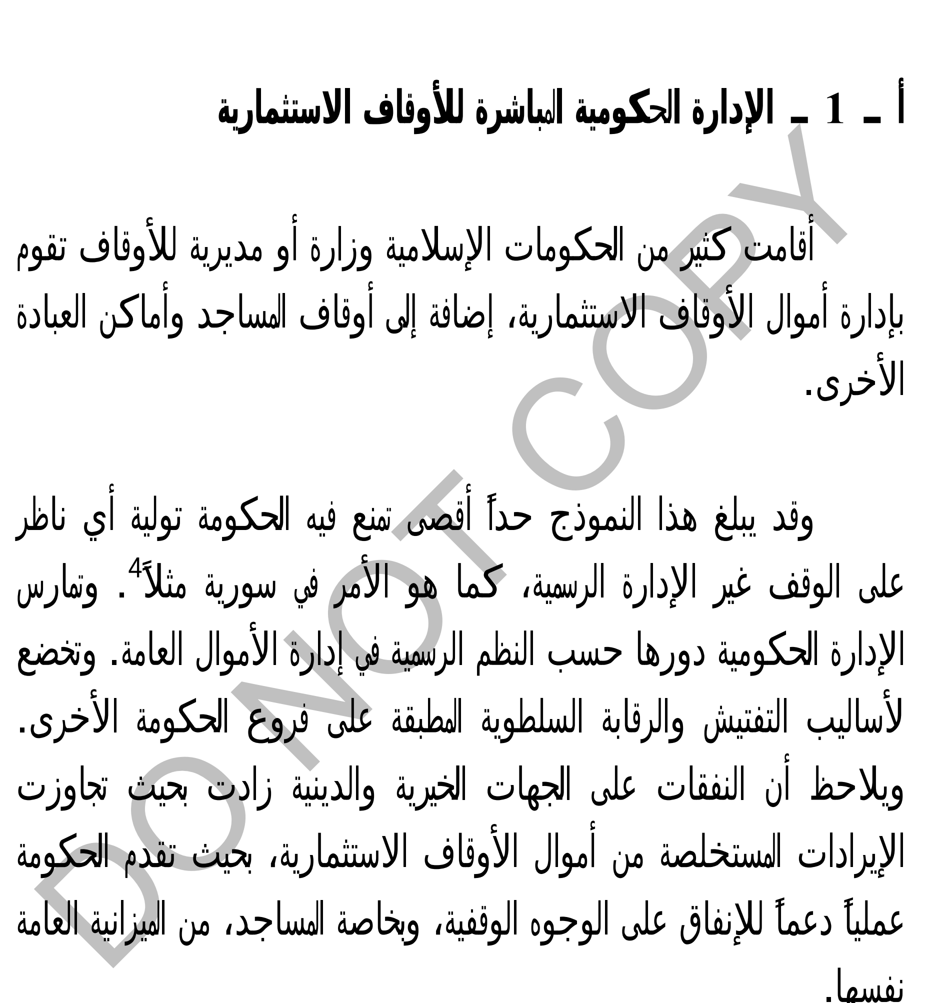
ورغم ذلك التدخل الحكومي فقد بقيت الأوقاف تدار من قبل نُظارها بإشراف الحكومة أو بدون إشرافها، في بلدان إسلامية عديدة. ولم تكن هذه أحسن حالاً بكثير من الأوقاف التي تديرها الحكومة. ولقد دخلت الأمة العقد الأخير من القرن الحالي وأوقافها تدار وفق أساليب يمكن تمييزها في ثلاثة نماذج نطلق عليها الأسماء التالية:

[3] أحمد الحجي الكردي "أحكام الأوقاف في الفقه الإسلامي" ورقة قدمت في دورة العلوم الشرعية للاقتصاديين، الكويت 18 ـ 1416/11/29هـ.

1 ـ الإدارة الحكومية المباشرة، 2 ـ الإدارة الذرية المستقلة من قبل نظار الوقف ومتوليه، 3 ـ الإدارة الذَرية تحت إشراف القضاء.

أ ـ 1 ـ الإدارة الحكومية المباشرة للأوقاف الاستثمارية

أقامت كثير من الحكومات الإسلامية وزارة أو مديرية للأوقاف تقوم بإدارة أموال الأوقاف الاستثمارية، إضافة إلى أوقاف المساجد وأماكن العبادة الأخرى.

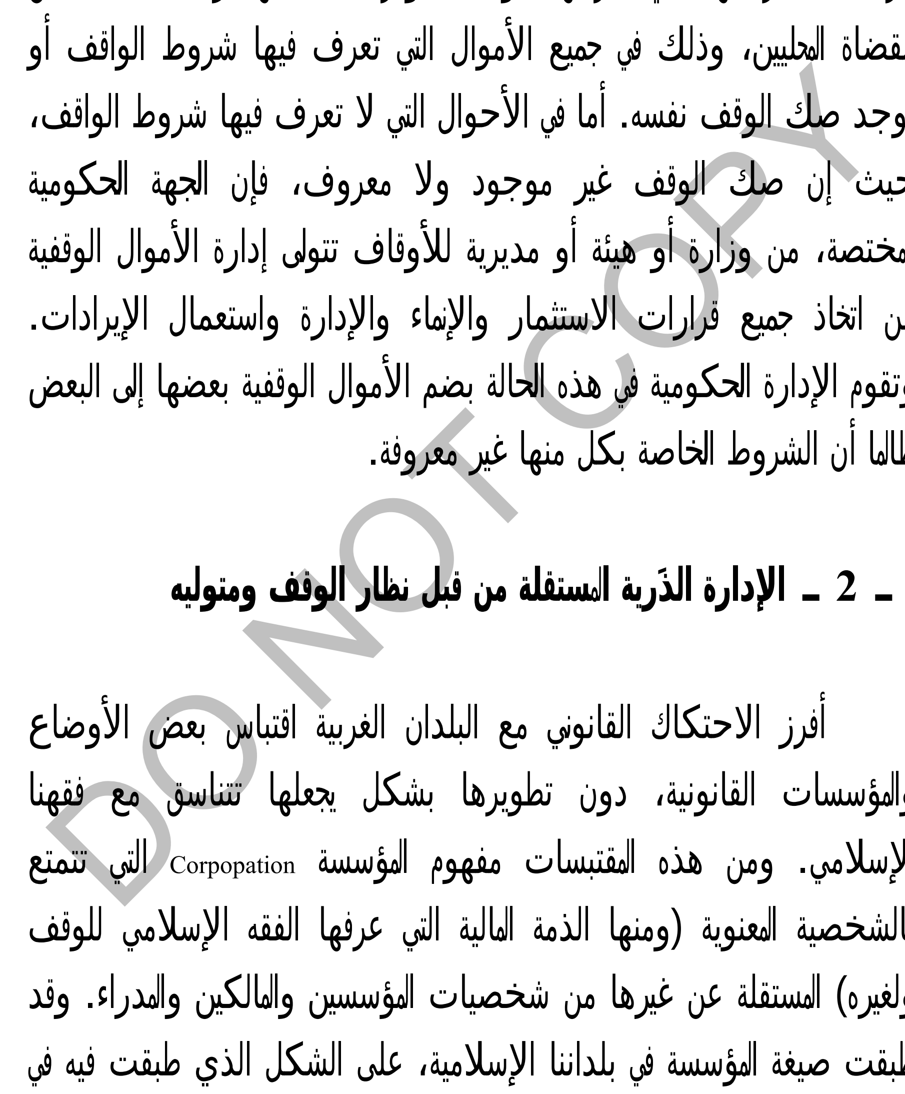


وقد يبلغ هذا النموذج حداً أقصى تمنع فيه الحكومة تولية أي ناظر على الوقف غير الإدارة الرسمية، كما هو الأمر في سورية مثلاً[4]. وتمارس الإدارة الحكومية دورها حسب النظم الرسمية في إدارة الأموال العامة. وتخضع لأساليب التفتيش والرقابة السلطوية المطبقة على فروع الحكومة الأخرى. ويلاحظ أن النفقات على الجهات الخيرية والدينية زادت بحيث تجاوزت الإيرادات المستخلصة من أموال الأوقاف الاستثمارية، بحيث تقدم الحكومة عملياً دعماً للإنفاق على الوجوه الوقفية، وبخاصة المساجد، من الميزانية العامة نفسها.

---

[4] أحمد الحجي الكردي، نفسه، ص 25. المادة 1 من المرسوم التشريعي رقم 128 تاريخ 1949/6/11. وقد استثنيت من ذلك حالة كون الواقف هو الناظر طيلة حياته.

وهناك بلدان إسلامية أخرى تركت للواقفين الحق بتعيين الناظر أو المتولي، وحافظت على استقلالية الأموال الوقفية في إدارتا، واستعمال إيراداتا لأغراضها التي شرطها الواقف، وفرضت عليها رقابة قضائية من القضاة المحليين، وذلك في جميع الأموال التي تعرف فيها شروط الواقف أو يوجد صك الوقف نفسه. أما في الأحوال التي لا تعرف فيها شروط الواقف، حيث إن صك الوقف غير موجود ولا معروف، فإن الجهة الحكومية المختصة، من وزارة أو هيئة أو مديرية للأوقاف تتولى إدارة الأموال الوقفية من اتخاذ جميع قرارات الاستثمار والإنماء والإدارة واستعمال الإيرادات. وتقوم الإدارة الحكومية في هذه الحالة بضم الأموال الوقفية بعضها إلى البعض طالما أن الشروط الخاصة بكل منها غير معروفة.



أ ـ 2 ـ الإدارة الذَرية المستقلة من قبل نظار الوقف ومتوليه

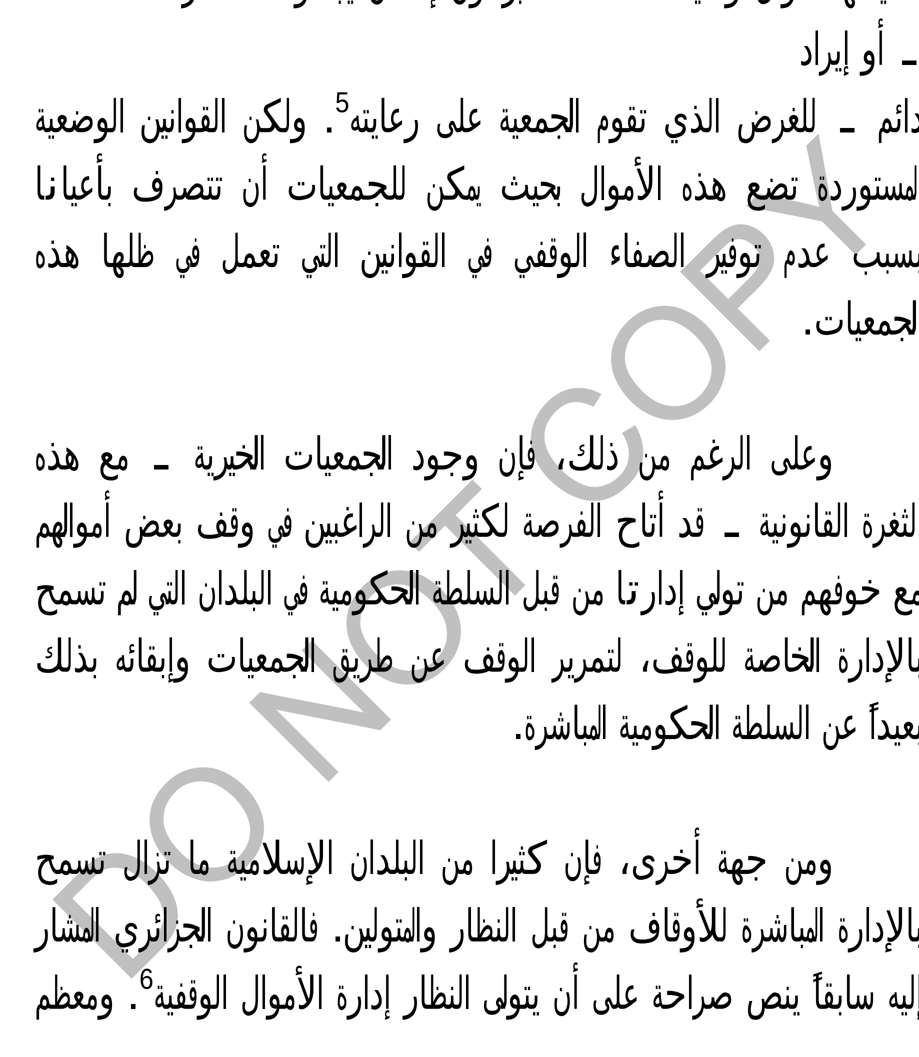
أفرز الاحتكاك القانوني مع البلدان الغربية اقتباس بعض الأوضاع والمؤسسات القانونية، دون تطويرها بشكل يجعلها تتناسق مع فقهنا الإسلامي. ومن هذه المقتبسات مفهوم المؤسسة Corpopation التي تتمتع بالشخصية المعنوية (ومنها الذمة المالية التي عرفها الفقه الإسلامي للوقف ولغيره) المستقلة عن غيرها من شخصيات المؤسسين والمالكين والمدراء. وقد طبقت صيغة المؤسسة في بلداننا الإسلامية، على الشكل الذي طبقت فيه في البلدان الغربية، في جوانب عدة من التنظيم القانوني شملت بعض القطاعات

والإدارات الحكومية كالبلديات والوزارات والهيئات العامة، والكثير من نشاطات القطاع الخاص كالشركات والمؤسسات الفردية (ذات المسؤولية المحدودة)، وشملت أيضاً القطاع الخيري أو ما يسمى بالقطاع الثالث في الكثير من الكتابات الاقتصادية المعاصرة.

ولكن المفهوم الجديد المقتبس لم يتم تمريره من خلال المصفاة الفقهية الإسلامية، التي تميز من حيث سعة سلطة التصرف بين الأموال الخاصة والأموال العامة والأموال الوقفية. الأمر الذي جعل مفهوم المؤسسة الخيرية في بلاد المسلمين يمنح إدارتها سلطة واسعة على أصولها الثابتة التي تبرع بها الناس بهدف بناء أصول ثابتة دائمة، أو التي خصصتها إدارة المؤسسة، أو الجمعية الخيرية للأصول الثابتة من مجموع التبرعات العامة التي قدمت لها من الناس على سبيل التفويض والتوكيل لتستعملها الجمعية في بناء أصولها الثابتة وفي نفقاتها الخيرية والإدارية معاً.

فجاءت الجمعيات الخيرية في بلادنا نسخة عن مثيلاتها في البلدان الغربية تتمتع بسلطة واسعة جداً في التصرف بالأموال المرصودة لها سواء أكانت أصولا ثابتة أم متداولة دون مراعاة مبدأ التأبيد في الأموال الوقفية، ودون التقيد الدقيق بشرط الواقف في استعمال الإيرادات المتحصلة من استثمار الأصول الثابتة التي تملكها الجمعية.

وفي واقع الحال، فإن الأموال الثابتة للجمعيات الخيرية هي في حقيقتها أموال وقفية، ما قصد المتبرعون إلا أن يجعلوها مصدر منفعة دائمة ـ أو إيراد دائم ـ للغرض الذي تقوم الجمعية على رعايته[5]. ولكن القوانين الوضعية المستوردة تضع هذه الأموال بحيث يمكن للجمعيات أن تتصرف بأعيانها بسبب عدم توفير الصفاء الوقفي في القوانين التي تعمل في ظلها هذه الجمعيات.



وعلى الرغم من ذلك، فإن وجود الجمعيات الخيرية ـ مع هذه الثغرة القانونية ـ قد أتاح الفرصة لكثير من الراغبين في وقف بعض أموالهم مع خوفهم من تولي إدارتها من قبل السلطة الحكومية في البلدان التي لم تسمح بالإدارة الخاصة للوقف، لتمرير الوقف عن طريق الجمعيات وإبقائه بذلك بعيداً عن السلطة الحكومية المباشرة.

ومن جهة أخرى، فإن كثيرا من البلدان الإسلامية ما تزال تسمح بالإدارة المباشرة للأوقاف من قبل النظار والمتولين. فالقانون الجزائري المشار إليه سابقاً ينص صراحة على أن يتولى النظار إدارة الأموال الوقفية[6]. ومعظم

---

[5] يلاحظ أن قانون الوقف الجزائري للعام 1411هـ قد راعى هذه النقطة فاعتبر ـ في مادته الثامنة ـ الأموال الموقوفة على الجمعيات الدينية أموالاً وقفية بالمعنى التأبيدي.

[6] المادة 33 من القانون رقم 91 ـ 10 تاريخ 1411/10/12هـ (1991/4/27).

البلدان الإسلامية تبيح للواقف تعيين ناظر للوقف وتترك له أيضاً تحديد تعويضاته وكيفية استبداله وخلافته.

فالإدارة الذرية المستقلة للوقف هي إذن الإدارة من قبل متولي الوقف أو ناظره وحده مستقلا دون تدخل أية سلطة حكومية. وهي ذَرية لأنه يقوم فيها كل ناظر بإدارة الوقف الذي يتولاه بمعزل عن غيره فلا تضم فيها أموال الأوقاف بعضها إلى بعض وكثيراً ما تطّبق هذه الإدارة في أوقاف الوصايا، وهي الأوقاف التي أنشاها الواقفون من خلال وصاياهم (في حدود ثلث التركة) فيجعلون النظارة في أبنائهم أو ذويهم، فتبقى فيهم دون تدخل حكومي.

ويدخل ضمن الإدارة الذرية هذه الأوقاف التي تديرها الجمعيات الدينية والخيرية باعتبارها مؤسسات قانونية Corporations تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالذمة المالية، إذا اعتبرنا ـ تماشياً مع القانون الجزائري ـ أنا في حقيقتها أوقاف، نشأت في ظل قانون الجمعيات.

وهذا هو نفس الأسلوب الذي درجت عليه إدارة الأوقاف في العصور القديمة، وهو الذي أدى إلى ضياع كثير من أموال الأوقاف نتيجة للتصرفات غير الحكيمة أو غير الأمينة للنظار. ذلك أنه لا يخلو الأمر على مر

الزمن الطويل من وجود ناظر غير حكيم أو غير رشيد أو غير أمين، فتتلاشى الأموال الموقوفة نتيجة لذلك.

أ ـ 3 الإدارة الذرية تحت إشراف القضاء

وجد نموذج ثالث للإدارة التقليدية في بعض البلدان الإسلامية يقوم على إدارة النظار بإشراف قضائي[7]. وسبب نشوء هذا النموذج هو ما ألف الفقهاء ترداده في كتبهم من جعل القاضي هو المرجع للناظر في أمور إدارة الوقف واستثماره وتوزيع غلاته على الموقوف عليهم في حالة عدم النص على الناظر من قبل الواقف.

ويتم تعيين الناظر في هذه الحالة ـ اتباعاً للرأي الفقهي ـ من قبل القاضي، بعد التشاور مع المنتفعين أو بعضهم. ويقوم الناظر بأعماله الإدارية والاستثمارية بإشراف القاضي وضمن حدود ما يأذن له به من إجراءات.

ويلاحظ على هذا الأسلوب في الإدارة أن القضاة قلما تكون لديهم الخبرات اللازمة في الرقابة والإدارة، وبالتالي فإن ما يمارسونه من إشراف قلما يكون فعالاً، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بكفاءة الإدارة، ومعايير نجاحها، واختيار الشكل الاستثماري الأمثل لأموال الوقف.

---

[7] نجد ذلك في المملكة العربية السعودية بالنسبة للأوقاف التي تعرف صكوك وقفيتها، ولكن هذه الصكوك لا تحتوي على أسلوب لتعيين الناظر، بعد موت الناظر الأول الذي سماه الواقف.

ونعتقد أن الفقه الإسلامي إنما ذكر القضاء كجهة مرجعية لنظار الوقف لسبب واحد فقط هو عدم وجود أجهزة رقابية وتفتيشية ملائمة في الـتمعات الإسلامية الماضية، وإن توفر أساليب معاصرة للرقابة والإشراف يقوم بـا فنيون متخصصون يمكن أن تثري إدارة الوقف وتكون عاملاً مهماً في زيارة إنتاجيتها، وبالتالي كفاءة استعمال واستثمار أموال الوقف.

أما في الواقع التطبيقي، فقد أدى عدم تخصص القضاة في الرقابة والإشراف على إدارة الأوقاف وتصرفات النظار في الاستثمار إلى التغاضي عن الكثير من الفساد في إدارة الأموال الوقفية وإلى قلة الكفاءة في استثماراتـا، مع تعاظم حصة الناظر من مجموع غلاتـا بشكل لا يتناسب في ـاية المطاف مع أغراض الوقف وإرادة الواقف.

ب ـ الأساليب الحديثة في إدارة أموال الأوقاف

نتيجة للكثير من الملاحظات على الأساليب الموروثة في إدارة واستثمار الأوقاف الإسلامية ومع التطورات الحديثة في التطلعات الحضارية لكثير من المثقفين في بعض البلدان الإسلامية وكثرة الحديث عن التطبيقات المعاصرة لجوانب مهمة من الأفكار الاقتصادية المنبثقة عن المبادئ المتضمنة في الشريعة الإسلامية الغراء، وبخاصة الدور الذي يمكن أن تؤديه الأموال الوقفية

الإسلامية في التنمية الاقتصادية إذا أحسنت إدارتها واستثمارها، بدأت الجهات الوقفية تحس بالحاجة إلى إعادة النظر بأساليب إدارة الأوقاف. كل ذلك أدى إلى نشوء تجربتين جديرتين بالنظر والدراسة واحدة في السودان وأخرى في الكويت. وقد نشأت هاتان التجربتان بوقت متقارب فبدأت إعادة تنظيم الأوقاف في السودان منذ أوائل العقد الميلادي الحالي، في حين أن الكويت بدأت في إعادة تنظيم الأوقاف مع بدء النصف الثاني من التسعينات.



ب ـ 1 ـ التجربة السودانية في إدارة الأوقاف

بدأت التجربة السودانية الحديثة بإعادة تنظيم إدارة الأوقاف باسم "هيئة الأوقاف الإسلامية" عام 1986. وقد أعطيت هذه الهيئة صلاحيات واسعة إدارية وتنفيذية بالنسبة للأوقاف غير المعروفة وثائقها وشروط واقفيها وكذلك الأوقاف الجديدة، وسلطات رقابية فقط بالنسبة للأوقاف التي يعين واقفوها النظار عليها[8].

ولكن النهضة الوقفية الحقيقية بدأت بعد عام 1991 حيث أصدرت الحكومة قرارات تمنح هيئة الأوقاف مزايا عديدة شملت تخصيص قطع من

[8] علي أحمد النصري "دراسة حول قوانين الوقف في السودان"، ضمن دور الأوقاف الإسلامية في المجتمع الإسلامي المعاصر، تحرير محمود أحمد مهدي تحت النشر، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة.

الأراضي الاستثمارية التي تستصلحها الحكومة وكذلك في المواقع الإسكانية والتجارية، وهذا ولا شك يعتبر نوعاً من الإرصاد ويعامل معاملة الأوقاف من الناحية الواقعية.

والجدير بالاهتمام بالنسبة للتجربة السودانية هو قيام الهيئة باستخدام نموذج تنظيمي مبتكر يعمل أساساً على اتجاهين: اتجاه أول نحو استدعاء أوقاف جديدة تدخل ضمن قنوات معينة مرسومة مسبقاً، واتجاه ثان نحو استثمار وتنمية الأموال الوقفية الموجودة والتي تمنحها الدولة لهيئة الأوقاف.

الأسلوب التنظيمي لاستقطاب أوقاف جديدة

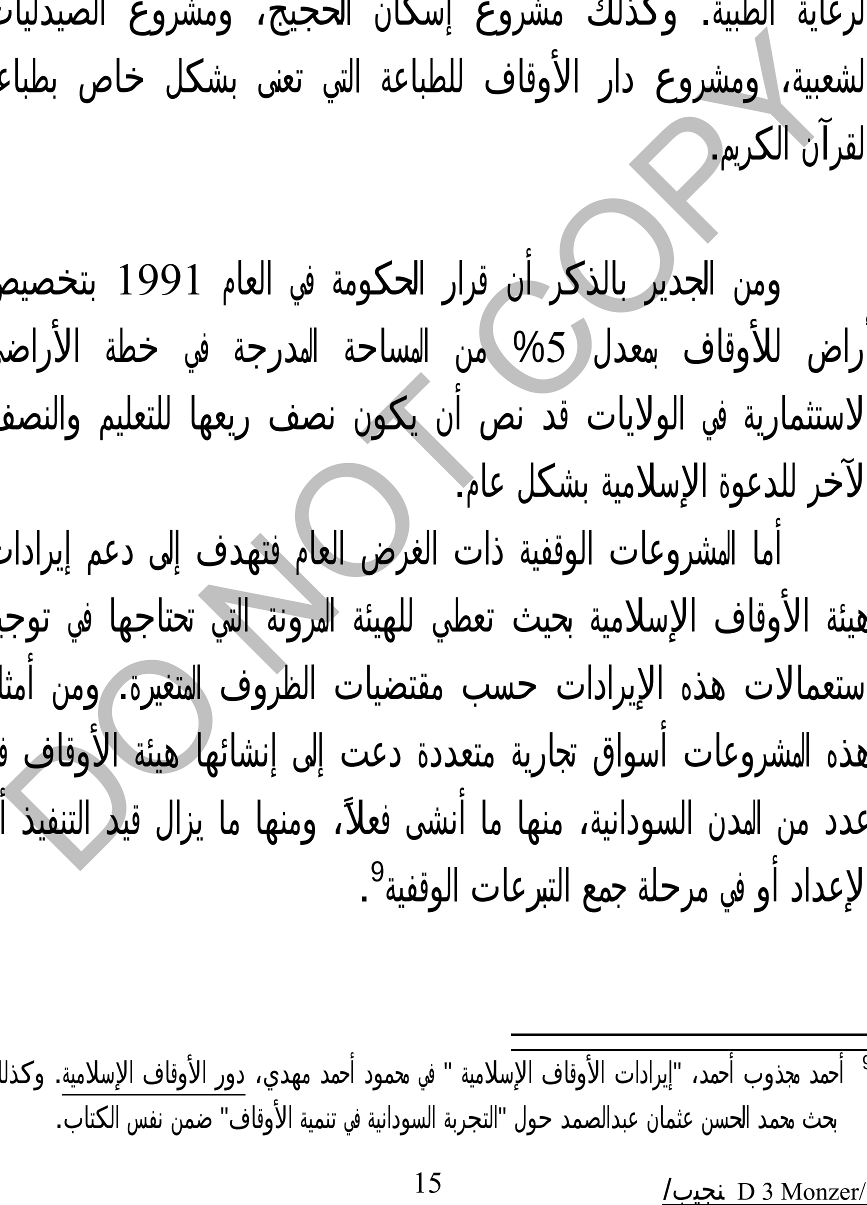
يعتمد هذا الأسلوب على إيجاد الهياكل التنظيمية لمشروعات وقفية تلبي الحاجات الاجتماعية والتنموية العامة، ثم التوجه بالدعوة إلى المحسنين من عامة الناس لتوظيف تبرعاتهم في قنوات هذه المشاريع، وبالشروط الوقفية التي تقترحها أو تحددها الهيئة للمشروع.

وفي هذا الاتجاه أنشئت في السودان مشروعات وقفية مخصصة وعامة. فمن المشروعات المخصصة مشروع وقف طالب العلم حيث أقيمت من التبرعات التي استطاع المشروع أن يستجرها مساكن طلابية بالتنسيق مع الصندوق القومي الطلابي في السودان، وما زال المشروع في باكورة أعماله.

وتقوم إدارة المشروع بدعوة أهل الخير للتبرع للمنشآت الثابتة للمشروع حسب نموذج وشروط وقفية خاصة هي أشبه ما يكون بشروط الاكتتاب في أسهم الشركات والأعمال الأخرى Prospectus . ومثله مشروع أوقاف الرعاية الطبية. وكذلك مشروع إسكان الحجيج، ومشروع الصيدليات الشعبية، ومشروع دار الأوقاف للطباعة التي تعنى بشكل خاص بطباعة القرآن الكريم.

ومن الجدير بالذكر أن قرار الحكومة في العام 1991 بتخصيص أراض للأوقاف بمعدل 5% من المساحة المدرجة في خطة الأراضي الاستثمارية في الولايات قد نص أن يكون نصف ريعها للتعليم والنصف الآخر للدعوة الإسلامية بشكل عام.

أما المشروعات الوقفية ذات الغرض العام فتهدف إلى دعم إيرادات هيئة الأوقاف الإسلامية بحيث تعطي للهيئة المرونة التي تحتاجها في توجيه استعمالات هذه الإيرادات حسب مقتضيات الظروف المتغيرة. ومن أمثلة هذه المشروعات أسواق تجارية متعددة دعت إلى إنشائها هيئة الأوقاف في عدد من المدن السودانية، منها ما أنشئ فعلاً، ومنها ما يزال قيد التنفيذ أو الإعداد أو في مرحلة جمع التبرعات الوقفية[9].



---

[9] أحمد مجذوب أحمد، "إيرادات الأوقاف الإسلامية " في محمود أحمد مهدي، دور الأوقاف الإسلامية. وكذلك بحث محمد الحسن عثمان عبدالصمد حول "التجربة السودانية في تنمية الأوقاف" ضمن نفس الكتاب.

ومن مشاريع الأوقاف الجديدة العامة إنشاء شركة ينابيع الخير وهي تدف إلى استجلاب التبرعات الوقفية العامة لاستثمارها واستعمال إيراداتا الدورية في جهات البر المتنوعة حسبما تحدده هيئة الأوقاف في برنامجها السنوي وفي ميزانيتها.

الأسلوب التنظيمي لإدارة واستثمار الأوقاف الموجودة

وهناك عمدت هيئة الأوقاف الإسلامية إلى العمل في اتجاهين أيضاً. فحيثما وجدت وثائق الوقف، أو عرفت شروط الواقف وأغراض الوقف عمدت إلى العمل على تنميته وتطويره، وإمداده بوسائل التمويل أحيانا وذلك يقصد تعظيم إيراداته لصالح الغرض المحدد منه، مع الإبقاء على وجود ناظر خاص بكل مال وقفي على سبيل الاستقلال حسبما تحدده وثائق الوقف.

وفي الأحوال التي لا تعرف فيها شروط الواقف، اعتبرت الوقف عاماً لجهات البر، وقامت هيئة الأوقاف نفسها بتطويره وتنميته على أسلوب ضم الأوقاف المتناثرة بعضها إلى بعض في كثير من الأحوال.

ومن أجل المساعدة في تنظيم الخطط الإنمائية لأموال الأوقاف وتمويلها قامت الهيئة بإنشاء عدد من المؤسسات الوقفية التي تعمل في مجال تدعيم النشاط الإنمائي للوقف منها بيت الأوقاف للمقاولات وهو شركة

تملكها الهيئة لوضع التصاميم الإنشائية وتنفيذها . وهذه الشركة تضطلع بمعظم المشروعات الإنمائية للأوقاف.



وكذلك بنك الادخار للتنمية الاجتماعية ليساعد في تمويل المشروعات الإنمائية الوقفية. وقامت الهيئة أيضاً بتأسيس شركة قابضة لتكون اليد اليمنى للأوقاف في إقامة المشروعات التنموية التجارية والصناعية. وقد قامت كل من هذه المؤسسات التي تشكل بنية تحتية مهمة للمشروعات الاستثمارية للأوقاف بالمساهمة في تحقيق عدد من المشروعات الوقفية التنموية شملت أسواقاً تجارية متعددة ومبان سكنية وتجارية. وقد عمدت أحياناً إلى تجنيد المستفيدين المتوقعين من المباني الوقفية في تمويل بعض مشروعاتها كأن تتسلف أجرة المباني لعدة سنوات لاحقة[10].

ب ـ 2 ـ التجربة الكويتية في إدارة الأوقاف

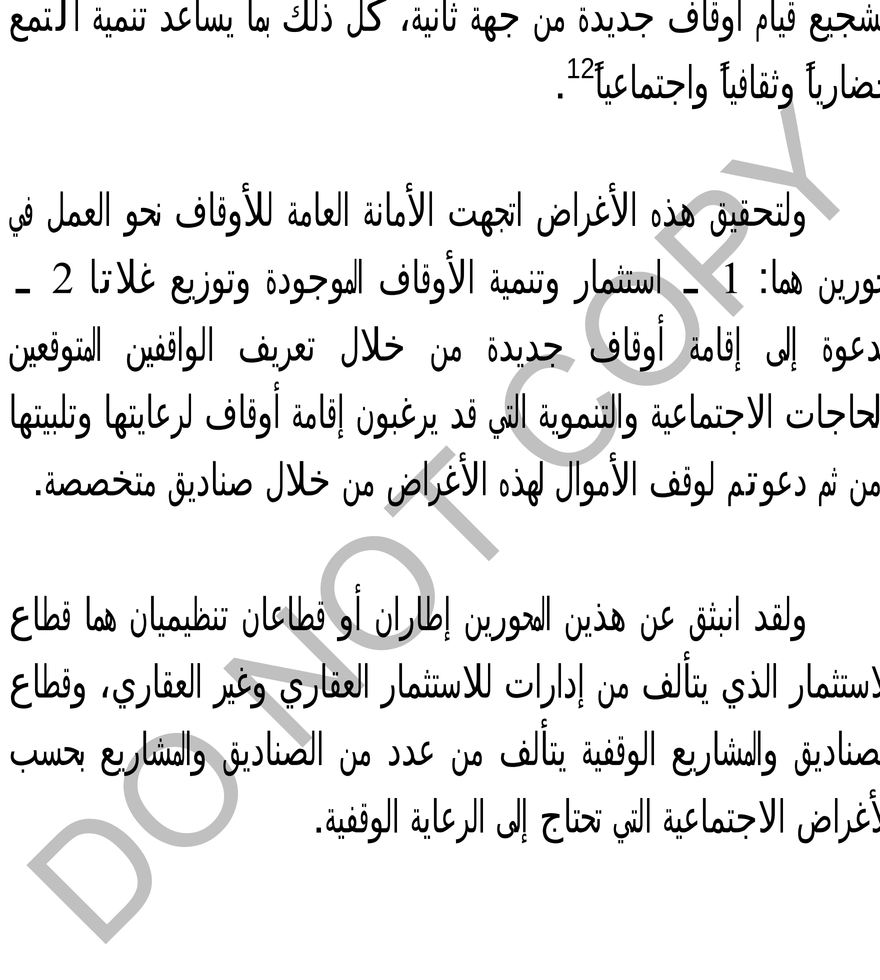
أنشئت الأمانة العامة للأوقاف في الكويت في أواخر عام 1993. وهذه الأمانة هي " جهاز حكومي يتمتع باستقلالية نسبية في اتخاذ القرار وفق لوائح ونظم الإدارة الحكومية[11]." وتقوم استراتيجية الأمانة على

---

[10] محمد الحسن عثمان عبدالصمد: "تنمية الأوقاف ـ التجربة السودانية"، مرجع مذكور مسبقاً.

[11] عبدالوهاب الحوطي، "الخلفية التاريخية للإدارة الوقفية في الكويت" ورقة قدمت في ندوة البحرين حول الأوقاف، 1996.

استثمار أموال الأوقاف الموجودة في الكويت أو لصالح الكويت في الخارج وتوزيع عوائدها حسب شروط الواقفين من جهة، وإحداث توعية وقفية لتشجيع قيام أوقاف جديدة من جهة ثانية، كل ذلك بما يساعد تنمية المتمع حضارياً وثقافياً واجتماعياً[12].



ولتحقيق هذه الأغراض اتجهت الأمانة العامة للأوقاف نحو العمل في محورين هما: 1 ـ استثمار وتنمية الأوقاف الموجودة وتوزيع غلاتا 2 ـ الدعوة إلى إقامة أوقاف جديدة من خلال تعريف الواقفين المتوقعين بالحاجات الاجتماعية والتنموية التي قد يرغبون إقامة أوقاف لرعايتها وتلبيتها ومن ثم دعوتم لوقف الأموال لهذه الأغراض من خلال صناديق متخصصة.

ولقد انبثق عن هذين المحورين إطاران أو قطاعان تنظيميان هما قطاع الاستثمار الذي يتألف من إدارات للاستثمار العقاري وغير العقاري، وقطاع للصناديق والمشاريع الوقفية يتألف من عدد من الصناديق والمشاريع بحسب الأغراض الاجتماعية التي تحتاج إلى الرعاية الوقفية.

---

[12] نفسه.

استثمار الأموال الموقوفة

تقوم إدارات الاستثمار في الأمانة العامة باستثمار الأموال الوقفية سواء منها ما أوقفته الأجيال الماضية أو ما يوقف مجدداً نتيجة لجهود الإعلام والتوعية والتعريف بالوقف والدعوة إليه.

وتعتمد استراتيجية الاستثمار على هيكل تنظيمي يميز بين الاستثمار العقاري وغير العقاري، ويسعى إلى الوصول إلى محفظة استثمارية مثلى تتركب من استثمارات متنوعة، قليلة المخاطر وحسنة التوزيع الجغرافي.

وساهمت الأمانة العامة للأوقاف في محافظ استثمار مالية متعددة كلها تتبع أحكام الشريعة الإسلامية، مع توزيع مدروس للمخاطر القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل. كما أنا كونت جهازاً متخصصاً في إدارة الاستثمارات الخاصة با، ثم عمدت إلى استثمار أموال الغيرأيضاً، وقد بدأت بالأموال الاستثمارية لبيت الزكاة، حيث تولت مسؤولية إدارة محفظته الاستثمارية.

ومن خلال هذه التوجهات الاستثمارية أسست الأمانة العامة للأوقاف شركة إدارة الأملاك العقارية وعهدت إليها بإدارة جميع الأملاك العقارية الوقفية كما قامت بحصر العقارات الوقفية في الكويت. وبذلك

يتضح أن التوجه الاستثماري للأمانة العامة للأوقاف يعتمد على تنويع الاستثمارات الوقفية من عقارية ومالية مباشرة وغير مباشرة (عن طريق المساهمة في صناديق استثمارية تتفق معاملاتا مع أحكام الشريعة الإسلامية).

كما أن هذه الاستثمارات تشمل الأموال الوقفية الموجودة، سواء أكانت وثائقها وشروط واقفيها معروفة، أم كانت هذه الشروط غير معروفة، لأن إدارات الاستثمار تحصر اهتماماتا بتنمية الأموال الوقفية والوصول إلى أكثر أشكال الاستثمار كفاءة ونماء مما فيه مصلحة المستفيدين من الوقف على كل حال.

وكذلك فإن جهود إدارات الاستثمار في الأمانة العامة للأوقاف تشمل أيضاً الأوقاف الجديدة التي يتم استدراجها طبقاً لشروط وأغراض وقفية تحددها الصناديق التابعة للأمانة وتعرضها على المتبرعين.

الصناديق الوقفية

الصناديق الوقفية هي وحدات وقفية مالية تؤسسها الأمانة العامة للأوقاف في الكويت، ويصدر بإنشاء كل منها قرار من وزير الأوقاف، ويتخصص كل صندوق برعاية وجه من وجوه البر يحدده قرار إنشاء الصندوق ثم يدعو الصندوق المتبرعين إلى إنشاء أوقاف لخدمة غرضه الوقفي

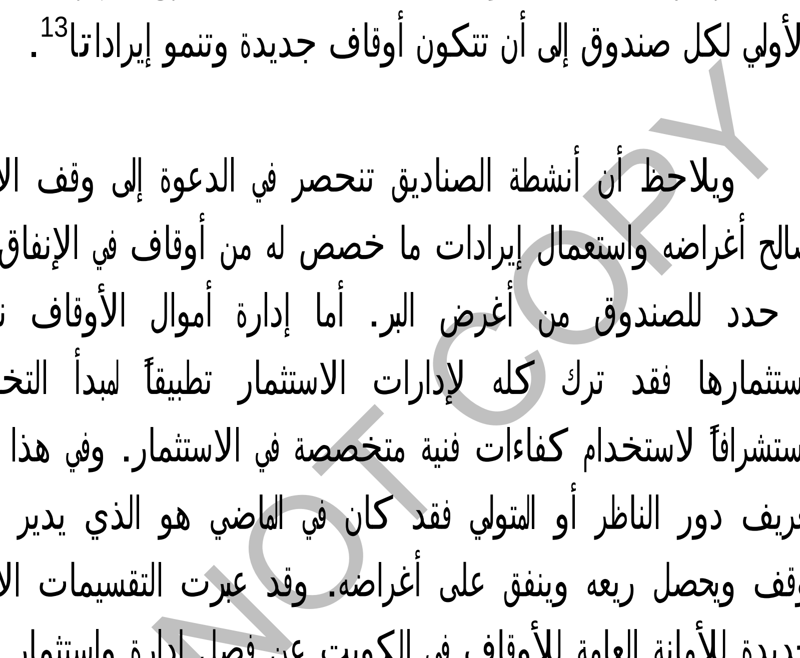
أو وجه الخير الذي يتخصص به. فالصندوق يعمل إذن على توجيه الواقفين إلى وجه البر الذي يتخصص به وتوعيتهم بأهميته واستدراج تبرعاتهم الوقفية.

ويتم تحديد أغراض كل صندوق بقرار إنشائه. وقد تم إنشاء أحد عشر صندوقاً وقفياً فيما بين 94/12 و 1996/5. أما وجوه البر التي رسمت لها فتشمل مساحة عريضة من الجوانب الاجتماعية والثقافية والتنموية، بدءاً من رعاية المعاقين وتأهيلهم، وانتهاء بالتعاون الإسلامي الدولي وتقديم المساعدات لوجوه الخير في البلدان والمجتمعات الإسلامية خارج الكويت. وقد أسست صناديق متخصصة لأغراض الرعاية والتنمية الصحية، رعاية المساجد، المحافظة على البيئة، التنمية العلمية، الثقافة والفكر، القرآن الكريم وعلومه، رعاية الأسرة، التنمية المجتمعية، وأخيراً رعاية أهداف الأمانة العامة للأوقاف نفسها.

أما إدارة الصناديق فيقوم بها مدير يعينه الأمين العام للصندوق تحت إشراف مجلس إدارة يختار أعضاءه وزير الأوقاف من عناصر شعبية ذات كفاءة واهتمام. كما أنشئت لجنة تنسيق بين الصناديق تضم مدراء جميع الصناديق معاً.

وتتألف الموارد المالية للصناديق الوقفية من إيرادات الأوقاف التي يقدمها الناس للأغراض التي يرعاها الصندوق ومن التبرعات والصدقات التي

تقدم إليه للقيام بهذه الأغراض. ولقد نص نظام الأمانة العامة للأوقاف على أن يتم تخصيص ريع بعض الأوقاف السابقة، مما لا يعرف فيها شرط للواقف يحدد أغراضها، لكل صندوق، بحيث يشكل هذا الريع الإيراد الأساسي والأولي لكل صندوق إلى أن تتكون أوقاف جديدة وتنمو إيراداتها[13].



ويلاحظ أن أنشطة الصناديق تنحصر في الدعوة إلى وقف الأموال لصالح أغراضه واستعمال إيرادات ما خصص له من أوقاف في الإنفاق على ما حدد للصندوق من أغرض البر. أما إدارة أموال الأوقاف نفسها واستثمارها فقد ترك كله لإدارات الاستثمار تطبيقاً لمبدأ التخصص واستشرافاً لاستخدام كفاءات فنية متخصصة في الاستثمار. وفي هذا إعادة لتعريف دور الناظر أو المتولي فقد كان في الماضي هو الذي يدير أموال الوقف ويحصل ريعه وينفق على أغراضه. وقد عبرت التقسيمات الإدارية الجديدة للأمانة العامة للأوقاف في الكويت عن فصل إدارة واستثمار أموال الأوقاف عن الإنفاق على أغراضها، فجعل الاستثمار في إدارات الاستثمار وتخصصت الصناديق الوقفية بالعمل على تقديم الخدمات التي وضعت الأوقاف من أجلها، وذلك بالإنفاق على الأغراض الخيرية والاجتماعية نفسها.

---

[13] صلاح محمد الغزالي، "الصناديق الوقفية" ورقة قدمت في ندوة البحرين 1996.

يضاف إلى ذلك أن نشر التوعية الوقفية والدعوة إلى إنشاء أوقاف جديدة كانت في الماضي التاريخي مما يقوم به الوعاظ والعلماء فقط، فجاءت أنظمة الصناديق وجعلتها مطالبة صراحة بالعمل على نشر التوعية بالأوقاف وتشجيع وتيسير إقامة الأوقاف الجديدة لأغراض البر التي تعمل الصناديق على تحقيقها.

وأخيراً، فإنه يتضح من أغراض الصناديق الوقفية المتعددة أن من أهم أهداف إنشائها ربط النشاط الوقفي في الأمة بالأهداف التنموية والثقافية العامة وتفعيل الوقف باتجاه تلك الأهداف.

القسم الثاني

النموذج المقترح لإدارة الأوقاف

مقـدمة

إن التطورات التي عرفتها إدارة الأوقاف الإسلامية خلال القرن والنصف الماضيين كانت بمجموعها ـ ولا شك ـ محاولات إصلاحية تدف إلى تحسين إدارة الأوقاف وإزالة أسباب الشكوى التي كان دائماً مما يلاحظه القاصي والداني.

ولكن هذه المحاولات، جميعها وبدون أي استثناء ، جاءت دون ما يتطلبه تحقيق الأهداف المقصودة منها، أو أنا تقصر عن الالتزام بشروط الواقف، نصاً عندما تكون معروفة أو روحاً وحقيقة عند عدم معرفتها لضياع وثائقها.

أهداف إدارة الأوقاف:

يمكن تلخيص أهداف إدارة الأوقاف ـ وأي إصلاح فيها ـ فيما يلي:

* رفع الكفاءة الإنتاجية لأموال الأوقاف إلى حدها الأمثل لتوفير أكبر قدر من الإيراد للأغراض التي وقفت من أجلها . ويتأتى هذا بما يلي: أ) تعظيم إيراداتها، ب) تخفيض نفقاتها الإدارية إلى أدنى حد، ج) تقليل احتمال المزالق الأخلاقية Moral Hazards في الإدارة إلى أدنى حد.

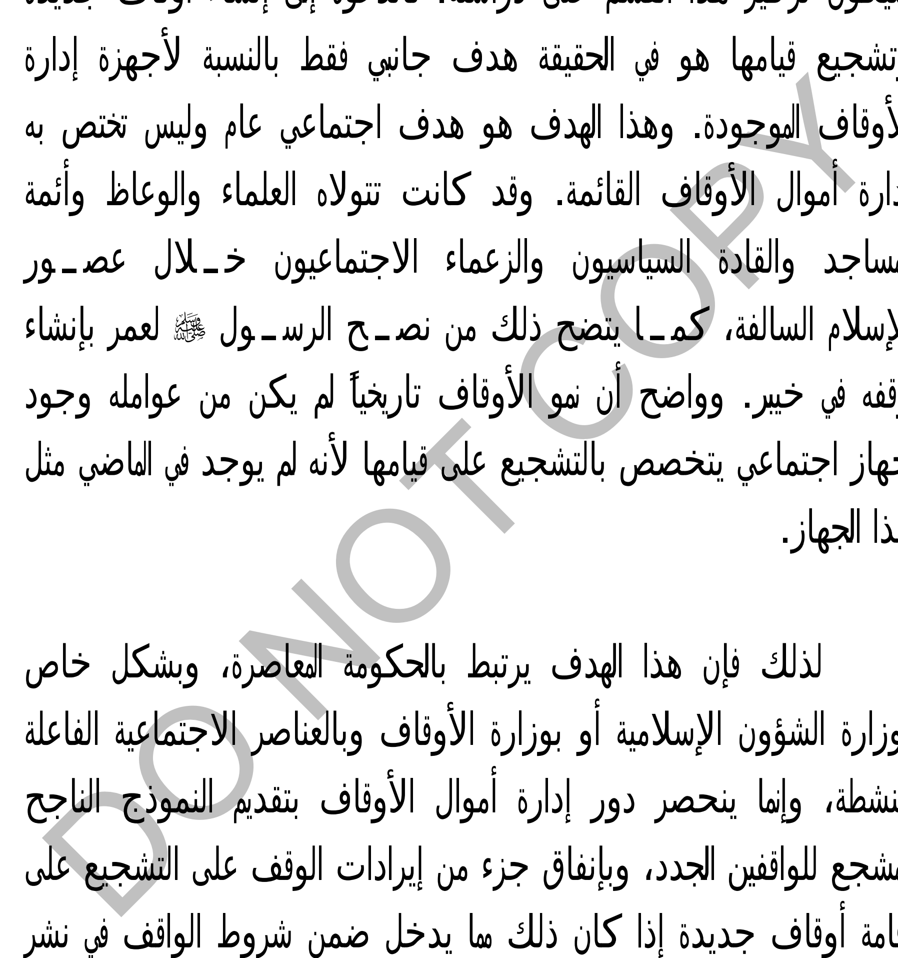
* حماية أصول أموال الأوقاف بالصيانة وحسن الاحتياط في الاستثمار، باعتبار هذه الأموال مصدراً دائماً مؤبداً لإيرادات تنفق في وجوه البر.

* حسن توزيع إيرادات الأوقاف على أغراضها المرسومة لها بنص شروط الواقف وبالمعالجة الفقهية، وتقليل احتمالات المزالق الأخلاقية في التوزيع إلى أدنى حد ممكن.

* الالتزام بشروط الواقف، سواء منها ما تعلق بأغراض الوقف وحدودها المكانية وتعريفها الموضوعي، أم بشكل الإدارة وكيفية توصل المدير أو الناظر إلى منصبه.

* إعطاء نموذج للواقفين المحتملين يشجعهم على وقف أموال جديدة، وعلى العموم نشر التوعية الوقفية وتشجيع إقامة أوقاف جديدة.

ولنبدأ في التعليق على هذه الأهداف وكيفية تحقيقها من آخرها باعتبار الأهداف الثلاثة الأولى تتعلق بالشكل المؤسسي للإدارة وهو ما سيكون تركيز هذا القسم على دراسته. فالدعوة إلى إنشاء أوقاف جديدة وتشجيع قيامها هو في الحقيقة هدف جانبي فقط بالنسبة لأجهزة إدارة الأوقاف الموجودة. وهذا الهدف هو هدف اجتماعي عام وليس تختص به إدارة أموال الأوقاف القائمة. وقد كانت تتولاه العلماء والوعاظ وأئمة المساجد والقادة السياسيون والزعماء الاجتماعيون خـلال عصـور الإسلام السالفة، كمـا يتضح ذلك من نصـح الرسـول ﷺ لعمر بإنشاء وقفه في خيبر. وواضح أن نمو الأوقاف تاريخياً لم يكن من عوامله وجود جهاز اجتماعي يتخصص بالتشجيع على قيامها لأنه لم يوجد في الماضي مثل هذا الجهاز.



لذلك فإن هذا الهدف يرتبط بالحكومة المعاصرة، وبشكل خاص بوزارة الشؤون الإسلامية أو بوزارة الأوقاف وبالعناصر الاجتماعية الفاعلة النشطة، وإنما ينحصر دور إدارة أموال الأوقاف بتقديم النموذج الناجح المشجع للواقفين الجدد، وبإنفاق جزء من إيرادات الوقف على التشجيع على إقامة أوقاف جديدة إذا كان ذلك مما يدخل ضمن شروط الواقف في نشر العلم الشرعي والدعوة إلى الخير لأن التوعية الوقفية هي نفسها وجه من وجوه البر والخير.

ولكن إدخال هذا الهدف ضمن أهداف إدارة الوقف إنما كان لأننا في هذه الورقة لا نقصر بحثنا على إدارة أموال الأوقاف الموجودة وحدها وإنما نشمل التصور الذي نراه الأقرب والأولى، من وجهة نظر شروط الواقف، لدور وزارة الأوقاف أو الجهاز الحكومي الذي يتولى شؤون الأوقاف، سواء أسُمي أمانة عامة، أم هيئة، أم مديرية، أم غير ذلك.

أما الالتزام بشرط الواقف، فإنه يمكن القول إن معظم أموال الأوقاف الموجودة حالياً في العالم الإسلامي لم يلحظ في وقفها أن تديرها وزارة الأوقاف لا نصاً من شروط الواقفين ولا ضمناً من روح تلك الشروط. وذلك لسبب بسيط جداً هو أن هذه الوزارة للأوقاف لم تكن موجودة أصلاً، ولم يكن ليخطر في أذهان الواقفين أنها ستوجد في المستقبل[14]. (وهذا لا يعني إمكان قيام أوقاف جديدة تكون النظارة فيها للحكومة ممثلة في وزارة الأوقاف، رغم أننا لا نرى ذلك). وبالتالي فإن فرضية الذَرية في إدارة الأوقاف هي التي تنسجم مع شروط الواقفين قياساً على ما بين أيدينا من وثائق وقفية وعلى فتاوى والأسئلة الفقهية التي نجدها في طيات الكتب، وبخاصة ما تخصص بالنوازل منها، وعلى الأحكام الفقهية المتعلقة باختيار

[14] ولعل الفقهاء بإدخال القاضي في مسألة إدارة الوقف بدلاً من الوالي قد لحظوا مثل ما لاحظنا من أنه لا يتصور أن يكون في تقدير الواقف ترك إدارة الوقف للحكومة، وبخاصة أنه من المعروف أن الفقهاء اعتادوا أن يكون لديهم ثقة قليلة بالحكومة وتصرفاتها.

الناظر أو المتولي في حالة عدم تعيينه من قبل الواقف أو موت من عينه الواقف مع عدم النص على أسلوب لاختيار خلفه.

ونقصد بالإدارة الذرية أن تتم إدارة كل مال وقفي وحده دون ضم هذه الأموال بعضها إلى بعض، وأن يقوم على كل مال وقفي مدير قد تستغرق إدارة الوقف كل وقته وقد لا تستغرق ذلك . ويكون المدير في العادة من نفس محلة الوقف وذا علاقة وثيقة بأغراضه والمنتفعين منه. وهذا في الحقيقة هو النموذج التقليدي الذي استمر في التطبيق قروناً طويلة، وهو الذي أفرز الانتقادات التي أدت إلى نشوء وزارات الأوقاف والنماذج الحكومية الجماعية في إدارة الأوقاف.

ولكننا نرى أن فكرة إصلاح إدارة أموال الأوقاف ـ التي كانت وراء تدخل الدولة في الإدارة ـ لم تُتَح لها فرصة التحسين الحقيقي في الكفاءة الإنتاجية وفي المحافظة على أصول الأموال الوقفية ولا الكفاءة في التوزيع على أغراض الوقف بسبب شكل التدخل الذي اتجهت إليه الحكومات في محاولتها الإصلاحية.

وبالتالي فإن الشكل الإداري المطلوب للأوقاف، فكرة وأموالاً وأغراضاً، ينبغي أن يعمل على تحقيق الأهداف الثلاثة الأولى من خلال إطار مؤسسي يحافظ على الذَرية في الإدارة.

ولا شك أننا لا نحتاج إلى الحديث عن قلة كفاءة الإدارة الحكومية في الاستثمار الذي يقصد منه تعظيم الربح، وبخاصة في وقت تتجه فيه جميع المجتمعات في العالم نحو التخفيف من دور الحكومة والاعتماد على اقتصاد السوق. كما يتضح لنا من ملاحظة بسيطة أن جميع محاولات الإصلاح في إدارة الأوقاف ـ بما فيها التجربة السودانية والطرح الكويتي ـ تعتمد على دور حكومي مركزي رئيس في الإصلاح، وإنه مهما دافع المدافعون عن هذه النماذج فهي لا تخلو ـ ولا تستطيع أن تخلو ـ مما هو معروف عن الإدارة الحكومية من حيث مشكلات الكفاءة والإنتاجية والمزالق الأخلاقية وتوفير المعلومات المتعلقة بأعمالها وغير ذلك. فمنذ القديم اعترض ابن خلدون على قيام الحكومة بالمتاجرة، والحكومة حكومة حتى لو كان اسمها وزارة أو مديرية أوقاف!



ولكن المشكلة الحقيقية أيضاً هي أن إدارة أموال الأوقاف لا يمكنها أن تتشبع بمبادئ اقتصاديات السوق، وذلك لانعدام الحافز الذاتي الذي نجده في سلوك المنشأة الإنتاجية في السوق وهو حافز الربح أو المنفعة. وبالتالي فإن التحدي الذي نواجهه في اختيار شكل إدارة الأوقاف هـو أن نوجد تـوازناً مؤسسياً يؤدي إلى ربـط هـدف الإدارة (أو بالأحرى المدير أو المدراء) بهدف الوقف دون الإخلال بمبدأ الرقابة والموازنة Check and Balance .

إدارة أموال الأوقاف وتقديم الخدمات الوقفية:

والشكل الإداري الذي نراه يحقق هذه الشروط هو **الإدارة الذَرية المحلية المحددة بفترة زمنية معينة، والتي تخضع لرقابة إدارية ومالية حكومية وتتمتع بدعم حكومي** في جوانب التخطيط والمشورة الاستثمارية والتمويل[15]. أي أنها إدارة تشبه إدارة المنشآت Corporations التي تعمل في السوق مع التعويض عن رقابة الجمعية العمومية والمالكين برقابة حكومية وشعبية .

فالوقف في الحقيقة يشبه منشآت الأعمال Corporations من حيث أنه شكل تنظيمي في الإنتاج تنفصل فيه الإدارة عن الملكية. ومعروف في منشآت الأعمال أن الانفصال بين الملكية والإدارة يقلل من الحافز الذاتي لدى المدراء المستأجرين لأن الربح لا يعود عليهم باعتبارهم ليسوا مالكين. ولتشجيع المدراء على خدمة أهداف المنشأة لا يكتفى عادة بأخلاق الأمانة والإخلاص في العمل على الرغم من أهميتها البالغة بل لابد من ربط أهداف المدراء المستأجرين بأهداف المنشأة، ويتم ذلك من خلال قناتين أساسيتين هما: 1) ربط المنافع الشخصية التي يحصل عليها المدراء المستأجرين بدف

---

[15] كل ذلك عند غياب شرط الواقف بكيفية اختيار إدارة الوقف. فإذا وجد للواقف ـ رأي في اختيار الإدارة فهي ما شرطه، مع الخضوع للرقابة والتمتع بالدعم.

المنشأة، و2) وضع أساليب رقابية لمحاسبتهم على إنجازهم وردعهم عن التقصير تكون ناجعة ومؤثرة.

1) ربط المدراء المستأجرين بأهداف المال الوقفي:

يتم ربط المدراء المستأجرين بأهداف المال الوقفي من خلال ثلاث نقاط رئيسية هي:

أ ـ اختيار الكفاءات المناسبة لمال الوقف حسب نوع استثماره، وبمقتضى معايير محددة للكفاءات. فتعطى إدارة المستشفى الوقفي لخبير في إدارة المستشفيات وإدارة المال النقدي لخبير في الاستثمارات المالية. ويتم اختيار الإدارة بصورة علنية، وبناء على توفر شروط الكفاءة المطلوبة من قبل مجلس تتمثل فيه الفعاليات الشعبية المتعددة على مستوى المحلة التي يقع فيها المال الوقفي، وعلى المستوى الوطني إذا كانت طبيعته وطنية عامة، وتتمثل فيها أيضاً جميع فئات ذوي العلاقة بالمال الوقفي، بما في ذلك المنتفعين من إيراد مال الوقف، والعاملين فيه.

ويكون لهذا المجلس صلاحيات تقع في درجة متوسطة بين صلاحيات الهيئة العمومية وصلاحيات مجلس الإدارة في الشركات المساهمة. فلا يغيب

طيلة السنة غياب الهيئة العمومية، ولا يتدخل في القرار الاستثماري تدخلاً مباشراً شأن مجلس إدارة الشركات ورئيسه المنتدب .

بل تكون له صلاحيات الرقابة والمحاسبة الدقيقة والإقرار لبعض أنواع القرارات ذات الأهمية بحجمها أو بنوعها بالنسبة لمال الوقف. ويمكن أن يكون اختيار الإدارة المستأجرة عن طريق استدراج طلبات أو عروض من الأفراد والمؤسسات ذوي الكفاءة، وخلق نوع من التنافس على ذلك. ومعلوم أن هذا النوع من المنافسة لا يلغي العوامل الأخلاقية، ولا يبعدها، ولا يستغني عنها، ولا يقلل منها؛ بل تقوم المنافسة ضمن العوامل والمعايير الأخلاقية.

ب ـ ربط تعويض الإدارة المستأجرة بإنتاجية مال الوقف ومدى تحقيق أغراضه

ويتم ذلك بأسلوب المضاربة بحيث تكون تعويضات الإدارة نسبة من عوائد المال الوقفي، وذلك في جميع الأحوال التي تسمح فيها الطبيعة الاستثمارية لمال الوقف بذلك. كما يمكن أن يتم ذلك بحيث يتألف بدل خدمات المدراء من جزأين: أجر ثابت ومكافأة يكون حجمها بالنسبة للجزء الثابت مناسباً أو معقولاً. وتربط المكافأة بمعايير لقياس تحقيق أغراض الوقف. فتكون مكافأة مدير التوزيع على الفقراء مثلاً متناسبة مع عدد الفقراء الذين

يخدمهم، أو مع متوسط ما يدفع للفقير الواحد أو مع مجموع العاملين معاً بمعادلة محددة تسمح بتقليل عيوب كل طريقة وحدها.

وقد تعتبر هذه المكافأة من نوع الأجر على الخدمة كأجر عامل خياطة الثياب، في مقابل الأجر المحدد بالوحدات الزمنية.

ج ـ ربط استمرار خدمة المدراء بمصلحة الوقف، بتأقيت خدمة المدراء في الوقف:

وذلك بإخضاعهم للدخول في منافسة جديدة دورية للإبقاء على منافعهم التي يجنوها من الوقف بحيث تعّين الإدارة لمدة ثلاث أو خمس سنوات، يعرض المنصب بعدها لمنافسة جديدة لاختيار الإدارة. مما يجعل مصلحة الإدارة في استمرار منافعها مرتبطة بإنجازاتا وقدرتا على المنافسة في السوق.

وأخيراً فإنه لابد من القول بأن الكثير من مشكلات الإدارة التقليدية والحكومية يعود إلى فقدان الربط بين مصلحة ناظر الوقف ومصلحة الوقف نفسه. فالنظار التقليديون، سواء قبل تأسيس وزارات الأوقاف أم بعدها، لم تكن تتوفر لديهم أدوات لربط منافعهم واستمرارها بمصلحة مال الوقف، وذلك على الرغم من تطبيق مبدأ عائد المضارب عليهم في كثير من الأحيان،

لأن تحديد معايير للكفاءة الإنتاجية لم يكن موجوداً، وبالتالي لم تربط مصالح النظار بالكفاءة في استغلال مال الوقف. وكان يكتفى بالتأجير، وبسعر رخيص في كثير من الأحيان، وتحصيل الناظر لنسبة من الأجرة لنفسه. كما أن النظار لم يكونوا يخضعون لظروف تشبه ظروف المنافسة في الشركات المساهمة في اختيارهم واستمرارهم في أعمالهم. أما الإدارة الحكومية، فمهما وجد فيها من المخلصين والمتحمسين والخبراء، فإن الطبيعة البيروقراطية فيها لا تمكنها من نجاعة تطبيق عناصر مهمة في المنافسة ولا الربط المطلوب بين منفعة المدير ومصلحة الوقف. وفي مقابل ذلك يقوم البحث الراهن على اقتراح نموذج مؤسسي يحقق الأغراض المطلوبة ضمن حدود الآراء الفقهية المعروفة.

2 ـ أساليب الرقابة المناسبة لمدراء مال الوقف

تحتاج إدارة الوقف إلى رقابة دقيقة تعوض عن التفاوت بين منافع المدراء ومصلحة الوقف. وإن الحاجة ستكون ماسة إلى نوعين من الرقابة: رقابة شعبية محلية، ورقابة حكومية متخصصة.

إن جزءاً كبيراً من المشكلات التي حصلت في النماذج التقليدية والحكومية لإدارة أموال الأوقاف والتي أدت في كثير من الأحيان ـ إلى

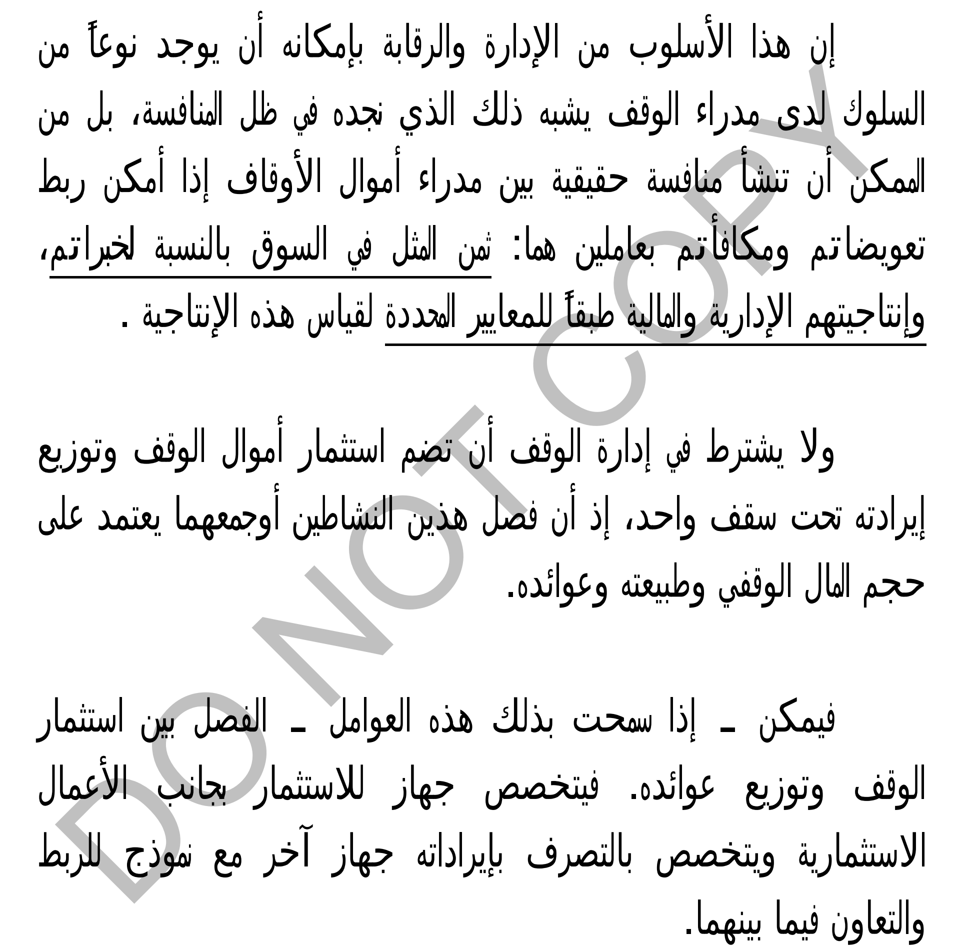
ضياع كثير من أموال الأوقاف يمكن رده إلى انعدام أو ضعف الرقابتين الإدارية والمالية.

والرقابة المقترحة تتألف من مرتكزين هما الرقابة الشعبية المحلية، والرقابة الحكومية. فالرقابة الشعبية يقوم بها مجلس إدارة المال الوقفي على الشكل الذي ذكرناه سابقاً في هذه الورقة، ووفق معايير للكفاءة الإدارية والمالية مستنبطة من المعايير المطبقة في السوق التنافسية (ما سماه الفقهاء بسعر المثل وأجر المثل) في المؤسسات التي تقصد الربح مع مراعاة الموضوعية الخاصة لمال الوقف وأغراضه. وهذه الرقابة الشعبية يمكن أن تكون أكثر جدوى ونجاعة باعتبارها محلية ومرتبطة بالمنتفعين من الوقف وبأغراضه مباشرة. وهي تشمل الجانبين الإداري والمالي.

وكذلك الرقابة الحكومية، فإنها تشمل الجانبين الإداري والمالي، وهي من نوع الرقابة الخارجية الدورية فالرقابة الإدارية تحاسب إدارات أموال الوقف بمقتضى معايير للكفاءة والإنتاجية تستعار من رقابة إدارة الشركات المساهمة من قبل مجالس إدارتها وجمعياتها العمومية. والرقابة المالية تقوم أيضاً على مبادئ الرقابة الخارجية التي يقوم بها مفتشو الحسابات والمحاسبون القانونيون، ولكن وزارة الأوقاف هي التي تقدم الرقابتين الإدارية والمالية على الإدارات الذرية للأوقاف بواسطة جهاز متخصص بذلك وعلى أسس علمية مستخلصة من نشاط المؤسسات التي تعمل في ظل نظام السوق.

وكذلك فإن معايير الرقابة هذه ينبغي تطويرها على ضوء المؤشرات المستخلصة من نشاط الإدارات الوقفية نفسها من الناحية الواقعية.

إن هذا الأسلوب من الإدارة والرقابة بإمكانه أن يوجد نوعاً من السلوك لدى مدراء الوقف يشبه ذلك الذي نجده في ظل المنافسة، بل من الممكن أن تنشأ منافسة حقيقية بين مدراء أموال الأوقاف إذا أمكن ربط تعويضاتم ومكافأتم بعاملين هما: ثمن المثل في السوق بالنسبة لخبراتم، وإنتاجيتهم الإدارية والمالية طبقاً للمعايير المحددة لقياس هذه الإنتاجية .



ولا يشترط في إدارة الوقف أن تضم استثمار أموال الوقف وتوزيع إيرادته تحت سقف واحد، إذ أن فصل هذين النشاطين أوجمعهما يعتمد على حجم المال الوقفي وطبيعته وعوائده.

فيمكن ـ إذا سمحت بذلك هذه العوامل ـ الفصل بين استثمار الوقف وتوزيع عوائده. فيتخصص جهاز للاستثمار بجانب الأعمال الاستثمارية ويتخصص بالتصرف بإيراداته جهاز آخر مع نموذج للربط والتعاون فيما بينهما.

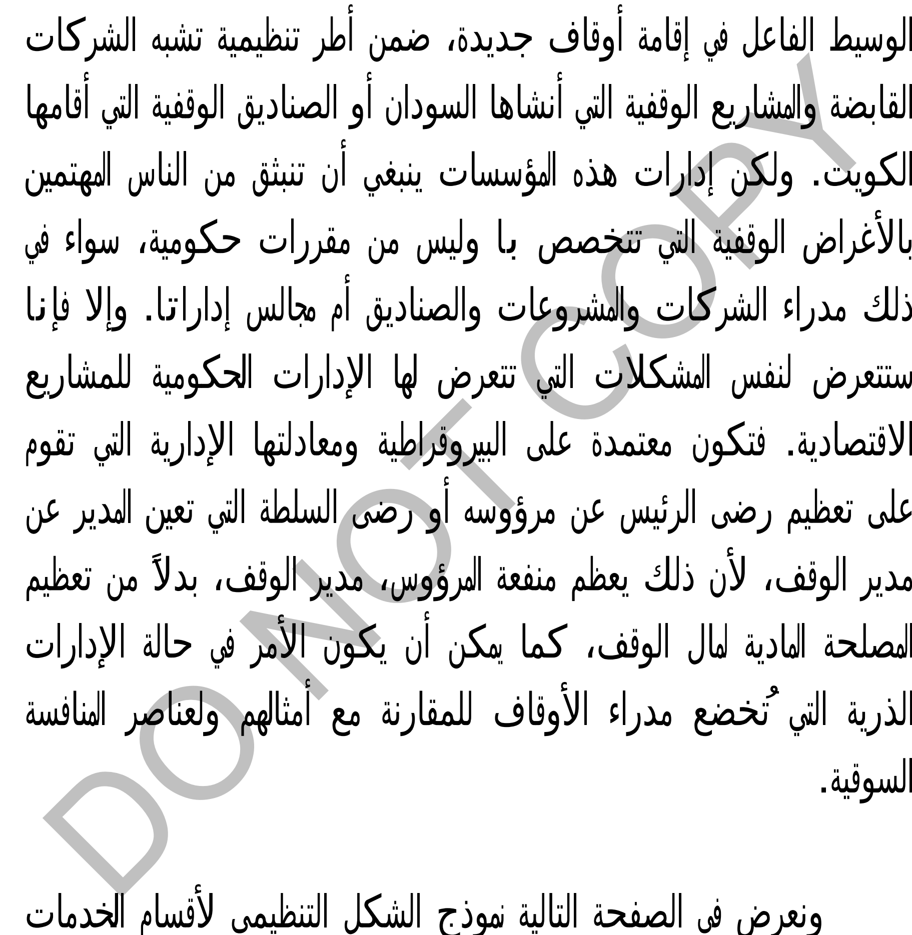
دور وزارة الأوقاف أو الحكومة:

وإذا لاحظنا أن أول وأهم مهمة ملقاة على عاتق وزارة الأوقاف ستكون إذن تقديم مستوى كفء من الرقابتين الإدارة والمالية، فإن المهمة التالية ـ من حيث الأهمية ـ هي تقديم الخدمات الداعمة لإدارات أموال الأوقاف، أو أن تلعب دور الوسيط الفاعل المحفّز Catalyst في تقديمها. وأهم هذه الخدمات الداعمة هي المشورة في التخطيط، والمشورة الاستثمارية، وخدمات التمويل. وخدمات التمويل هذه يمكن أن تقدم بإنشاء بنك للأوقاف، وتيسير وصول إدارات الأوقاف إلى التمويل اللازم لها من المصارف الإسلامية المحلية والخارجية، وبتقديم الضمانات والاتصالات التي تعين على ذلك. وأخيراً نحتاج في وزارات الأوقاف إلى جهاز للتوعية الوقفية والتشجيع على إقامة أوقاف جديدة.

وبذلك فإن وزارة الأوقاف، أو أمانتها، أو هيئتها، أو مديريتها تصبح متخصصة بالخدمات الوقفية فقط وهي مما يشبه الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة في جوانب أخرى من التنظيم الاجتماعي.

فيمكن أن تتألف الخدمات الوقفية الحكومية من إدارات للرقابة المالية، والرقابة الإدارية، والمشورة في التخطيط، والمشورة في الاستثمار،

والتمويل والضمانات، والتوعية الوقفية وتشجيع الأوقاف الجديدة[16]. ولكنها لا تشمل أي جهاز يقوم مباشرة باستثمار الأموال الوقفية ولا بتوزيع عوائدها على أغراضها الوقفية. ويمكن لجهاز التوعية الوقفية أن يتخذ دور الوسيط الفاعل في إقامة أوقاف جديدة، ضمن أطر تنظيمية تشبه الشركات القابضة والمشاريع الوقفية التي أنشاها السودان أو الصناديق الوقفية التي أقامها الكويت. ولكن إدارات هذه المؤسسات ينبغي أن تنبثق من الناس المهتمين بالأغراض الوقفية التي تتخصص بها وليس من مقررات حكومية، سواء في ذلك مدراء الشركات والمشروعات والصناديق أم مجالس إداراتها. وإلا فإنها ستتعرض لنفس المشكلات التي تتعرض لها الإدارات الحكومية للمشاريع الاقتصادية. فتكون معتمدة على البيروقراطية ومعادلتها الإدارية التي تقوم على تعظيم رضى الرئيس عن مرؤوسه أو رضى السلطة التي تعين المدير عن مدير الوقف، لأن ذلك يعظم منفعة المرؤوس، مدير الوقف، بدلاً من تعظيم المصلحة المادية لمال الوقف، كما يمكن أن يكون الأمر في حالة الإدارات الذرية التي تُخضع مدراء الأوقاف للمقارنة مع أمثالهم ولعناصر المنافسة السوقية.



ونعرض في الصفحة التالية نموذج الشكل التنظيمي لأقسام الخدمات الوقفية وعلاقتها بإدارات الأموال الوقفية المحلية.

---

[16] هذا إضافة إلى أجهزة إدارة وصيانة وعمارة المساجد وترقية الأنشطة الدينية فيها، مما هو خارج عن إطار الورقة الحالية.

نموذج لتنظيم إداري لوزارة الأوقاف وإدارات أموال الأوقاف

نتائج وخاتمة

تتلخص نتائج هذه الورقة أولا بطرح نموذج مؤسسي لإدارة أموال الأوقاف يقوم على مفهوم المنشأة الإنتاجية الخاضعة لعوامل المنافسة في السوق بعد تعديله بما يتناسب مع طبيعة إدارة مال الوقف، باعتباره لا يقدم بنفسه الحافز الشخصي النفعي للإدارة. وإن وجدت ملاحظات على الحافز النفعي لدى الكثيرين من الكتاب والباحثين فإنه ما زال يقدم أبسط وأقرب تفسير للسلوك الإنساني في أوضاعة العادية وهو لا يتعارض ـ بل يتفق ـ مع كثير من الصور القرآنية التي تشير إلى لذات النعيم في الآخرة للمؤمن وعذاب الحريق للكافر. ولا نحتاج إلى التفصيل في ذلك فهو خارج عن موضوع هذه الورقة.

وثانياً، تقديم نموذج مؤسسي للدور الحكومي بالنسبة للأوقاف تكون فيه الحكومة رقيباً ومعيناً لا مديراً متصرفاً، كما يكون فيه القضاء مرجعاً أخيراً في حل الخصومات لا مشرفاً على الوقف ولا سلطة لتعيين مديره.

كل ذلك يحتاج ـ في نظرنا ـ إلى إيجاد إطار قانوني تنظيمي لإدارة أموال الأوقاف، ورقابتها، وتقديم العون لها فيما تحتاج إليه من مشورة فنية واستثمارية ومالية والعمل على تشجيع إنشاء أوقاف جديدة.

يحتاج ذلك أيضاً إلى نظرة جديدة حقيقية أصيلة لدور وزارة الأوقاف. فالأوقاف ما كانت تدار من قبل الحكومات خلال كل تاريخنا وفي كل ما كتبه فقهاؤنا من تراث، حتى إن الأرصاد التي أرصدها الحكام قد أوكلت إلى نظار ومتولين أفراداً. حتى إن الفقهاء قد أشاروا في تعيين الناظر إلى القاضي ولم يشيروا إلى الوالي أو إلى ديوان اخترعوه للأوقاف، وكلنا يعرف أن الدواوين قد دونت منذ العقد الثاني الهجري.

إن الدور الأصيل الذي يمكن أن تقدمه وزارة الأوقاف كجهاز حكومي ـ هو تقديم العون والدعم والتوعية والرقابة، ومعايير قياس الكفاءة الإنتاجية الخاصة بإدارات أنواع من الأموال الوقفية لا يوجد في العادة لها مقابل في السوق الربحية التنافسية، في رعاية الطفل، والمسنين، والحيوان، والبيئة وغير ذلك مما قدم له أسلافنا أوقافهم بسخاء؛ كل ذلك بدلاً من القفز إلى مقعد السائق في إدارة أموال الأوقاف فالحكومة تبقى غير تاجر ولا مستثمر، حتى ولو نجحت في التجارة والاستثمار أحياناً.

ونحتاج أيضاً إلى عودة إلى الجذور في تأصيل الشخصية المستقلة للمال الوقفي وإدارته توسعاً وامتداداً لمفهوم الذمة المالية المستقلة، ووضع القوانين

المستقاة من فقه الوقف في تحديد مجالاته، وأغراضه، وأنواع الأموال الموقوفة، وتوقيت الوقف، والوقف الخاص، وإدارة الوقف وكيفية تعيينها وصلاحياتها[17].

ونحتاج أخيراً إلى إرادة سياسة جادة للتوعية الوقفية واستئناف الدور التنموي للوقف في مجتمعاتنا وبلداننا الإسلامية.

والحمد لله رب العالمين،،،

[17] لم يستطع القانون الأمريكي أن يحدد صلاحيات الإدارة في عدم تسييل أصل الوقف واستعمال حصيلة ذلك في نفقاتها الإدارية إلا في حالة نص الواقف على التأبيد صراحة، مع وجود طرف يدعي حمايته لحق التأبيد للمال الوقفي بعينه لدى القضاء. مما أدى إلى كثير من الاعتداءات على أصول الأموال الوقفية التي تعاملها القوانين كأموال شخصية للهيئة الخيرية القائمة عليها.

مراجع استفدت منها

1 ـ الأمانة العامة للأوقاف ـ دولة الكويت: رؤية استراتيجية للنهوض بالدور التنموي للوقف؛ دراسة مقدمة لمؤتمر وزراء الأوقاف في العالم الإسلامي، ربيع الآخر 1417هـ.

2 ـ بوجلال، محمد: "نحو صياغة مؤسسية للدور التنموي للوقف: الوقف النامي" ورقة غير منشورة.

3 ـ الحوطي، عبدالوهاب عبدالله: "الخلفية التاريخية للإدارة الوقفية في دولة الكويت" بحث قدم في ندوة البحرين حول الأوقاف الإسلامية 1996، تنظيم المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة، بالتعاون مع وزارة أوقاف الكويت ووزارة الأوقاف والعدل في البحرين.

4 ـ الزيد، ناصر عبدالعزيز: "البناء المؤسسي للأمانة العامة للأوقاف في الكويت" بحث قدم في ندوة البحرين.

5 ـ الغزالي، صلاح محمد: "الصناديق الوقفية" بحث قدم في ندوة البحرين.

6 ـ فداد، العياشي الصادق: " فقه الوقف" بحث قدم في ندوة الزكاة والأوقاف ـ الكونغو، رجب 1417هـ بتنظيم المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب.

7 ـ الفضلي، داهي ليلي: " التوجهات الاستراتيجية للأمانة العامة للأوقاف في دولة الكويت" بحث قدم في ندوة البحرين حول الأوقاف.

8 ـ قانون الوقف الجزائري رقم 91 ـ 10 تاريخ 12 شوال 1411هـ.

9 ـ قحف، منذر: " الوقف" في دائرة معارف العالم الإسلامي الحديث لأكسفورد، 1995 ج 4.

10 ـ الكردي، أحمد الحجي: " أحكام الأوقاف في الفقه الإسلامي" بحث قدم لدورة العلوم الشرعية للاقتصاديين التي نظمها المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب بالكويت ابريل 1996.

11 ـ مهدي، محمود أحمد، محررا : دور الأوقاف الإسلامية في المجتمع المعاصر، وقائع ندوة الأوقاف، الخرطوم 20 ـ 1415/5/23هـ.

12 ـ الهاجري، خالد راشد: " تجربة استثمار الأموال الموقوفة في دولة الكويت" بحث قدم في ندوة البحرين حول الأوقاف.

إدارة الأوقاف الاستثمارية

د. منـــذر قحـــــــف